

СТАНОВИЩЕ
на Български хелзинкски комитет
по конституционно дело № 4/1999

относно искане на група народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна на разпоредбите на § 5д и § 5е от Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ДВ, бр. 12/99) и на § 17 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия и на чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990, създаден с § 22 т.3 от ПЗРЗПДОП (ДВ бр. 12/99)

Предмет на това становище на Български хелзинкски комитет е единствено конституционосъобразността и съответствието с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи на §5е от ПРЗЗПДОП, създаден с § 13 т.2 от Закона за изменение и допълнение на ЗПДОП и на § 17 от ПЗР на същия закон, изключващи възможността за съдебен контрол по Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд върху актовете на органите по чл. 3 от ЗПДОП и предвиждащи възможност за защита правта на участниците в приватизационните процедури по общия исков ред.

I. Конституционна уредба на съдебния контрол върху актовете на администрацията

Конституцията на РБългария от 1991 г. утвърждава принципа на съдебен контрол върху актовете на администрацията като един от основните принципи на българската правораздавателна система. Член 120 от Конституцията възприема принципа на общата клауза при обжалване на административните актове пред съдилищата, като допуска изключения от това правило в случаите, предвидени от закон.

В своята досегашна практика, Конституционният съд се е произнасял многократно по тълкуване разпоредбата на чл. 120 от Конституцията, като е подчертавал функциите и значението на тази разпоредба за една правова държава. Така в Решение № 13/93¹ Конституционният съд посочва, че "[с]ъдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава". Същото разбиране е изразено и в Решение № 21/95², в което Съдът приема, че "то (административното правораздаване) осигурява от

¹ РКС № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г. (ДВ, бр. 65 от 1993 г.)

² РКС № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г. (ДВ, бр. 99 от 1995 г.)

една страна законосъобразно управление и, от друга - гарантира възможността за съдебна защита на права и законни интереси на гражданите и на юридическите лица, нарушени или застрашени от дейността на администрацията”. Предвид фундаменталния за една правова държава характер на принципа на съдебен контрол върху актовете на администрацията, следва към допустимите изключения от него да се подхожда с особено внимание.

Конституцията изключва от обхвата на подлежащите на съдебен контрол онези административни актове, които са “изрично посочени със закон”³. Както посочва в Решението си № 18/97, Конституционният съд не следва да въвежда чрез свое тълкуване изключение от изключението на член 120, алинея 2, доколкото “в конституционната норма на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, които да поставят под условие това негово правомощие”⁴. В същото решение обаче Конституционният съд отхвърля становището, че конституционен контрол върху въведените със закон изключения от принципа на съдебно обжалване не следва да се осъществява, като посочва, че “правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и *защитата на основните човешки права* (курсивът е наш). ... Конституционният съд е компетентен да преценява във всеки конкретен случай доколко законодателната целесъобразност се упражнява в конституционно установените граници”.

Един от конституционноустановените принципи, които следва да бъдат отчетени при такава преценка е принципът на примат на международното право над вътрешното право, установен в член 5, ал. 4 от Конституцията. В този смисъл, Конституционният съд следва да е компетентен да прецени съвместимостта на въведеното със закон изключение от кръга на съдебнообжалваемите актове с разпоредбите на международен договор, ратифициран по конституционния ред, обнародван и влязъл в сила за България, както и да обяви неговата противоконституционност, ако установи противоречие между норма на международен договор и въведеното със закон изключение от принципа на чл. 120 от Конституцията. На следващо място, Конституционният съд следва да е компетентен да прецени и съвместимостта на въведените със закон изключения от принципа на съдебен контрол върху актовете на администрацията с други конституционни норми, каквато е нормата на чл. 56 от Конституцията, признаваща и гарантираща на гражданите правото на защита, когато са нарушени или застрашени техни права или законни интереси. Противното становище би означавало да “се обезсмисли принципът на съдебно обжалване на административните актове.”⁵

Извод: Съдебният контрол върху актовете на администрацията е основен конституционен принцип, същност на правовата държава. Конституцията допуска изключване от съдебен контрол на определена категория административни актове, ако това е установено със закон, съобразен с

³ КРВ Чл. 120, ал. 2 *in fine*

⁴ РКС № 18 ОТ 14 ноември 1997 Г. ПО к. д. № 12 ОТ 1997 Г.

⁵ РКС № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г.

международните договори, ратифицирани по конституциоустановения ред и влезли в сила за България и с конституционните разпоредби, гарантиращи основните човешки права.

II. Правото на справедлив съдебен процес и достъп до съд според Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи

С ратифициране на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи⁶ (по-долу Конвенцията), РБългария е поела задължение да гарантира на всички лица под нейна юрисдикция правата и свободите, регламентирани в част I от Конвенцията. Едно от тези права е правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес, защитено от член 6⁷ от Конвенцията. В своята досегашна практика по прилагане на член 6, Европейският съд по правата на човека е изработил детайлни стандарти относно приложното поле и гаранциите на правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес.

Приложно поле на член 6 от Конвенцията

Съгласно чл. 6 от Конвенцията, на всяко лице следва да бъде гарантирано правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес при определяне на “неговите граждански права и задължения”.

Според постоянната практика на Европейския съд по правата на човека, чл. 6 от Конвенцията следва да бъде прилаган винаги когато възникне спор относно права и задължения с граждански или още частноправен характер. Критерий при определяне на “гражданския” характер на правата и задълженията не е вътрешноправната класификация на определено право към отделен клон на правото като търговско, облигационно, вещно или административно, например, нито характера на правоотношението, в хода на което възниква спор относно дадено право. В този смисъл, без съществено значение за прилагането на член 6 от Конвенцията е дали засегнатото право се отнася към правоотношения между отделни граждани по между им или между отделен гражданин и държавата в лицето на съответен нейн орган⁸. Единствен критерий за преценка дали един спор засяга “граждански права” по смисъла на чл. 6 от Конвенцията е самия характер на тези права и в частност дали при упражняването им се засягат някакви имуществени или лични права и интереси на гражданите или на юридическите лица. Европейският съд по правата на човека вече неколккратно се е произнял в смисъл, че гаранциите за достъп до съд и справедлив съдебен процес по смисъла на чл. 6 от Конвенцията се отнасят за:

“[в]сички производства, изходът от които е с решаващо значение за права и задължения с частноправен характер, дори и ако производството е за решаване на спор между гражданин и публична администрация, действаща в суверенното си качество; характера на законодателството,

⁶ ДВ, бр. 80/92

⁷ Член 6, изр. 1 от Конвенцията:

“Всяко лице, при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.”

⁸ Вж решението по делото *Koning c/y ФРГ*, серия А, № 27, параграф 90

което определя как следва да бъде решен проблема и на държавния орган, оправомощен да го реши са без съществено значение”⁹.

Детайлни проучвания върху практиката на Европейския съд по прилагане на Конвенцията¹⁰ сочат, че освен за категориите права, които традиционно се считат за права от частнопарвен характер (като например, права засягащи договорни, търговски, деликтни, застрахователни, семейни и наследствени, вещни и трудови правоотношения), понятието “граждански права” по смисъла на чл. 6 от Конвенцията се отнася още и за някои права, които съответните национални законодателства определят като права с административен характер. Така например, решения на административните органи, като разрешенията за покупка или продажба на земя¹¹, експлоатация на водни кладенци¹², решения относно експроприране¹³ или конфискация¹⁴ на земя, изваждане на стоки от употреба¹⁵, несъстоятелност¹⁶, патентни права¹⁷ и др., Европейският съд приема като решения, засягащи “граждански права” и съответно, попадащи в обхвата на чл. 6 от Конвенцията¹⁸.

Не всяко оспорване на “граждански права” обаче попада в обхвата на член 6 от Конвенцията. За да бъде един правен спор за гражданско право защитен от гаранциите на правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес, е необходимо неговият изход да бъде с решаващо значение за гражданските права и задължения, които той има за задача да реши¹⁹. Така в решението си по делото *Le Compte and others c/y Белгия*²⁰, Европейският съд посочва, че за да бъдат приложими изискванията на член 6 от Конвенцията “гражданските права и задължения следва да бъдат предмет, или един от предметите на спора; изходът от производството следва да има пряко и решаващо значение за даденото право.”

Гаранции на член 6 от Конвенцията

Правото на справедлив съдебен процес, защитено от член 6 от Конвенцията, поставя определени изисквания към решаването на правни спорове относно

⁹ Вж. решението по делото *Le Compte и другите c/y Белгия*, Серия А № 43, параграф 44, вж. още и решението по делото *Ringeisen*, Серия А № 13, стр. 39, параграф 94

¹⁰ Вж. DJ Harris, M O’Boyle, C Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London, 1995, p. 177, 178

¹¹ Вж. решението по делото *Reingeisen c/y Австрия*, решение от 16 юли 1971, серия А, №13

¹² Вж. решението по делото *Zander c/y Швеция*, решение от 1993, серия А № 279-В

¹³ Вж. решението по делото *Sporrong and Lonroth c/y Швеция*, решение от 1982, серия А, № 52

¹⁴ Вж. решението по делото *Raimondo c/y Италия*, решение от 1994, серия А, № 43

¹⁵ Вж. решение на Комисията по правата на човека по жалба № 14216/88 *RR and GR c/y Холандия*, 69 DR 219 (1991)

¹⁶ Вж. решение на Комисията по правата на човека по жалба № 10259/83, *Anca c/y Белгия*, 40 DR 170 (1984)

¹⁷ Вж. решение на Комисията по правата на човека по жалба № 7830/77, *X. c/y Австрия*, 14 DR 200

¹⁸ Използвани са материалите в книгата цитирана в бел. 5

¹⁹ Вж. решението по делото *Reingeisen c/y Австрия*, решение от 16 юли 1971, серия А, № 13, параграф 94

²⁰ решение от 27 май 1981, серия А, № 47, параграф 47

граждански права и задължения. Сред тези изисквания са правото на защита на основните процесуални права на страните, (като правото делото да се гледа в тяхно присъствие, право да представят доказателства и др.), правото на публично гледане на делото, задължение за съда да представи мотивирано решение, задължение поризводството да се гледа в разумен срок и др., които, доколкото не са пряко свързани с предмета на настоящето конституционно дело, няма да бъдат разглеждани тук.

В основата на член 6 от Конвенцията обаче стои правото на всяко лице, при изброените по-горе предпоставки, да има достъп до справедлив и безпристрастен съд. Както посочва Европейския съд в решението си по делото *Goldner c/y Великобритания*²¹, “[ч]лен 6, алинея 1 гарантира на всяко лице правото всяко негово искане относно гражданските му парва или задължения да бъде разгледано от съд”. В случаи, когато спорът относно граждански права е следствие от решение, взето от административен орган, съобразяването с изискванията на член 6 от Конвенцията налага, на засегнатото лице да бъде предоставена възможност за обжалване на това решение пред съдебен орган, отговарящ на изискванията за справедлив и безпристрастен съд, определени в чл. 6 от Конвенцията и при производство, съобразено с гаранциите на член 6²².

Извод: Член 6 от Европейската конвенция за правата на човека гарантира на всяко лице при определяне на неговите граждански права и задължения, правото на справедливо и публично гледане на неговото дело от справедлив и безпристрастен съд. Правото на достъп до съд се отнася не само до спорове за определяне на права с традиционно гражданскоправен характер, но и при спорове между граждани и юридически лица от една страна и публичната администрация от друга. За да попадне един спор относно решение на административен орган в обхвата на член 6, е достатъчно това решение да засяга права с гражданскоправен характер според практиката на Европейския съд и изхода от този спор да бъде с решаващо значение за засегнатото право.

III. Съвместимост на параграф 5е и параграф 17 от Закона за изменение и допълнение на ЗППДОП (Дв, бр. 12/99) с изискванията на чл. 6 от Конвенцията

С параграф 5е от Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия се изключва възможността актовете, издадени от органите по чл. 3 от ЗППДОП в изпълнение на този закон и на подзаконовите нормативни актове по прилагането му да бъдат обжалвани по реда на Закона за административното производство и Закона за Висшия административен съд, като вместо това се предвижда възможност за участниците в приватизационните процедури, чиито права са били накърнени да се защитят по общия исков ред. Параграф 17 от цитирания по-горе закон предвижда образуваните административни дела по жалби срещу актове на органите по чл. 3 от ЗППДОП по изпълнение на закона за

²¹ решение от 21 февруари 1975, серия А № 18, параграф 36

²² вж. решението по делото *Le Compte and others c/y Белгия*, решение от 27 май 1981, серия А № 43, параграф 50

приватизацията да се прекратят. Цитираните разпоредби ограничават правото на достъп до съд и на справедлив съдебен процес на определени категории лица, участници в приватизацията, поради което не са съобразени с изискванията на чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека относно гаранциите за правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес.

Характер на актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОП

ЗППДОП (обн. ДВ, бр. 38/92, посл. изм. ДВ, бр. 12/99) урежда условията за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, като предоставя на органите, изброени в чл. 3 широки правомощия във всички етапи от развитието на приватизационните процедури. Актовете по осъществяване на тези правомощия са от широк обществен интерес, доколкото тези актове следва да гарантират справедливи, честни и протичащи при условията на равнопоставеност приватизационни процедури, които единствено биха гарантирали справедлив резултат от приватизацията, а именно - да бъдат избрани максимално подходящите кандидати.

Актовете на органите по чл. 3 в изпълнение на Закона за приватизацията засягат и определени права на конкретните участници в приватизационните процедури. Действително, българското законодателство не гарантира някакво изрично право на всеки да сключи определена приватизационна сделка и понякога тези актове засягат по-скоро правни възможности, отколкото признати и гарантирани права. ЗППДОП обаче, в редица свои разпоредби предвижда определени права за определени категории участници в приватизационните процедури. Без претенции за изчерпателност, следва да се посочат някои от разпоредбите на ЗППДОП, които пряко признават или засягат права на участниците в приватизационните процедури. Така например, разпоредбата на чл. 22, дава право на лицата по чл. 5, ал. 2 да закупят при обекчени условия до 20% от акциите и дяловете, принадлежащи на държавата и общините; чл. 25, ал. 3 дава право на определена категория лица да придобият акции или дялове при разсрочено плащане, чл. 29, ал. 2, дава право на кредитора на приватизиращо се предприятие да придобие дялове или акции срещу дълга на предприятието; чл. 34, ал. 2, който предвижда решението за приватизация на предприятие, в което държавата или общината не е едноличен собственик на капитала да се вземе само след решение на съответния управителен орган на предприятието; и особено чл. 35, който дава право на определени категории лица на изкупуване на приватизиращото се предприятие без търг или конкурс според оценката му.

Отделно от това, редица разпоредби от ЗППДОП и подзаконовите нормативни актове по прилагането му следва да се разглеждат като гарантиращи на всички кандидати право на справедливо участие в приватизацията. Така например, Наредбата за условията и реда за предоставяне на информация при продажба по ЗППДОП (ДВ, бр. 9/93) създава гаранции за равен достъп на всички потенциални участници в приватизационните процедури до информацията относно приватизиращото се предприятие; Наредбата за търговете (ДВ, бр. 50/92), чрез редица свои разпоредби създава условия и гаранции за протичане на справедлив търг при продажбата на държавни или общински предприятия и за равно третиране на всички участници.

Всички тези разпоредби определят “граждански права” по смисъла на чл. 6 от Конвенцията и практиката на Европейския съд по прилагането му (вж. по-горе, раздел II), поради което попадат под гаранциите на правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес.

Ефективност на защитата по общия исков ред

Параграф 5е от Закона за изменения и допълнение на ЗППДОП (Дв бр. 12/99) не изключва изцяло съдебния контрол върху актовете на органите по чл. 3 от Закона за приватизацията. Разпоредбата на параграф 5е предвижда замяна на административното производство по обжалване на тези актове с възможност за защита по общия исков ред. Предвид спецификата на приватизационното производство, общият исков ред не следва да се разглежда като предоставящ ефикасна защита на засегнатите права на участниците в приватизационните процедури.

Административното производство притежава редица специфики, които правят съдебния контрол върху актовете на административните органи реален и ефикасен. Жалбата или протестът срещу един индивидуален административен акт притежават суспензивен ефект, поради което, един обжалван административен акт не може да породи правните си последици, докато не бъде потвърден от съда. Приватизационните процедури представляват смесен фактически състав, чиито елементи са административен - административен акт или актове на орган по чл. 3 и гражданскоправен - приватизационната сделка. Предвид суспензивния характер на жалбата срещу административния акт, приватизационната сделка няма да може да бъде валидно сключена преди да е приключил съдебния контрол върху акта, което гарантира на лицето, чиито права са били засегнати от един унищожаван административен акт възможност да упражни правата си в приватизационното производство след като този акт бъде отменен от съда. По този начин, съдебното производство по обжалване на един индивидуален административен акт гарантира на участниците в приватизацията, възможност за реална защита на нарушените им от един порочен административен акт права.

Общият исков ред не предлага такива възможности за защита на правата на лицата, участващи в приватизацията. Засегнатото от акт на орган по чл. 3 от ЗППДОП лице може да иска установяване на нищожността или унищожаването на акта в производство по един установителен иск. Доколкото обезсилването на един унищожаван административен акт ще има действие за напред, обаче, съдебното решение няма да засегне валидността на сключената приватизационна сделка и по съществуването си няма да предостави търсената защита.

Производството по общия исков ред не гарантира и ефективен контрол върху актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОП. Предвид действието за напред на обезсилването на един индивидуален административен акт, евентуалната му отмяна не би могла да засегне валидността на сключената въз основа на него приватизационна сделка. Това означава, че приватизационната сделка ще е валидна дори и ако административният акт е издаден при съществени нарушения на приватизационната процедура. При това положение, актовете на

органа по чл. 3 от ЗППДОП няма да подлежат на реален съдебен контрол, което от своя страна би демотивирало административния орган да се съобразява с приватизационната процедура и би създавало условия за административен произвол.

Производството по общия исков ред за защита правта на лицата, засегнати от актове на органите по приватизацията предлага единствено теоретична възможност за достъп до съд и справедлив съдебен процес и не гарантира едно ефективно и реално право. Разпоредбата на параграф 5е от Закона за изменение и допълнение на ЗППДОП не следва да се възприема като съобразена с изискванията на член 6 от Конвенцията. В досегашната си практика Европейският съд по правата на човека не веднъж се е произнасял в смисъл, че: “Конвенцията гарантира не теоритични или илилюзорни права, а права, които са практически и ефективни”²³, поради което предвиждането на една теоритична възможност за атакуване на един административен акт пред съд, без обаче решението на съда да е в състояние да повлияе върху същността на засегнатото право, не следва да се разглежда като гарантиране на правото на достъп до съд и справедлив съдебен процес, според изискванията на Конвенцията.

Не на последно място следва да се обсъди и един възможен практически аргумент. Съдебното производство по ЗАП по обжалване на актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОП често води до забавяне на приватизационните процедури. В този смисъл, ограничаването на възможностите за съдебен контрол би имало като следствие ускоряване на приватизацията, което пък от своя страна би имало и определен положителен икономически ефект. Този в известен смисъл положителен ефект обаче не може да бъде основание за ограничаване на основни права на гражданите. В този смисъл е и практика на Европейския съд по правата на човека. В свое решение по дело засягащо друго право прианто от Конвенцията²⁴, Съдът е изследвал необходимостта от ограничаването му в едно демократично общество, като е посочил, че понятието “необходимост” (на ограничението в едно демократично общество) не следва да разглежда като равнозначно на “ползност” или “желателност” и в този смисъл обстоятелството, че определено ограничение има известни предимства не е достатъчно, за да оправдае съществуването му.

Извод: Актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОП засягат “граждански права” по смисъла на чл. 6 от Конвенцията и практиката на Европейския съд по прилагането му, поради което на засегнатите лица следва да бъде предоставена възможност за реална и ефективна защита от справедлив и безпристрастен съд. Предвижданата възможност за защита по общия исков ред не предоставя реална защита на засегнатите засегнатите от актовете на органите по приватизация права на участниците, поради което не е съобразена с изискванията на чл. 6 от Конвенцията.

²³ Вж решенията по делата *Artico с/у Италия*, решение от 13 Май 1980, серия А № 37, параграф 33 и *Imbrioscia с/у Швейцария*, решение от 28 октомври 1993, серия А, № 275, параграф 38

²⁴ Вж. решението по делото *Young, James and Webster с/у Обединеното кралство*, решение от 26 юни 1981, серия А № 40, параграф 63

101

Заклучение: Принципът на съдебен контрол върху актовете на администрацията е основен конституционен принцип, същност на всяка правова държава. Допустимите изключения от този принцип следва да бъдат определени само в закон, който от своя страна следва да бъде съобразен с останалите конституционни разпоредби и международните договори, ратифицирани и влезли в сила за България. Член 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи гарантира на всяко лице правото на достъп до справедлив и безпристарстен съд и на справедлив съдебен процес при определяне на неговите граждански права. Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия предвижда определни права за определени категории участници в приватизационното производство, които права имат характер на граждански права по смисъла на чл. 6 от Конвенцията. Съобразяването с изискванията на Конвенцията налага да бъде гарантирана реална възможност за съдебна защита срещу решенията на административните органи, които засягат тези права. В българското право ефективна възможност за достъп до съд и за справедливо гледане на делото срещу актове на органите по приватизация предлага единствено производството по ЗАП. Поради изложените съображения, разпоредбите на параграф 5е и 17е от Закона за изменение и допълнение на ЗППДОП противоречат на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията и следва да бъдат обявени за противоконституционни.